



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

5ª SESSÃO ORDINÁRIA PRESENCIAL DA SEGUNDA CÂMARA
REALIZADA EM 26/02/2026

PROCESSO TCE-PE Nº 26100020-2

RELATOR: CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO

MODALIDADE - TIPO: Medida Cautelar - Medida Cautelar

EXERCÍCIO: 2026

UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S): Prefeitura Municipal de São José da
Coroa Grande

INTERESSADOS:

EDILSON LINS DE MEDEIROS

ANDERSON BRUNO DA SILVA OLIVEIRA (OAB 66709-PE)

JOSE BARBOSA DE ANDRADE

EDUARDO HENRIQUE TEIXEIRA NEVES (OAB 30630-PE)

DESCRIÇÃO DO OBJETO

Apreciação colegiada de Decisão Monocrática.

RELATÓRIO

Trata-se de apreciação, por esta Segunda Câmara, da decisão monocrática proferida em 06/02/2026, publicada no DOE/TCE de 09/02/2026, por meio da qual não concedi o pedido de Medida Cautelar protocolado pelo Sr. Edilson Lins de Medeiros, Vereador do Município de São José da Coroa Grande, em face de irregularidades no pagamento de "gratificações" aos Secretários de Turismo, Administração e Planejamento.

Eis o teor da decisão:

Trata-se de análise do pedido de Medida Cautelar (doc. 1) formulado pelo Sr. Edilson Lins de Medeiros, Vereador do Município de São José da Coroa Grande, em face do Prefeito José Barbosa de Andrade.

Em síntese, o Denunciante alega o pagamento irregular de "gratificações" aos Secretários de Turismo, Administração e Planejamento, em valores que variariam entre R\$ 2.011,55 e



R\$ 2.063,69, o que configuraria burla ao regime de subsídio e dano ao erário estimado em R\$ 45.900,00 (período de abril a dezembro/2025).

Em sede de esclarecimentos prévios (docs. 7 a 12), o gestor municipal sustentou que as verbas possuem natureza indenizatória, sob a rubrica de "ajuda de custo", destinadas a ressarcir despesas de moradia de agentes que não residiam originalmente no município. Juntou contracheques indicando o pagamento fixo de R\$ 1.700,00 e contrato de locação de apenas um dos secretários.

O processo foi então encaminhado ao Ministério Público de Contas, que se manifestou por meio de Parecer MPCO (Doc. 15), da lavra da Procuradora-Geral Adjunta Eliana Maria Lapenda de Moraes Guerra, que opinou pela não concessão monocrática da medida cautelar proposta, *inaudita altera pars*, ante a ausência dos requisitos necessários para o deferimento da tutela de urgência, que passo a transcrever:

Relatório

Trata-se de Medida Cautelar instaurada em decorrência de denúncia formalizada por Vereador do Município de São José da Coroa Grande - Sr. Edilson Lins de Medeiros - perante esta Corte de Contas em face do Prefeito Municipal, Sr. José Barbosa de Andrade. O objeto central da demanda reside na análise de possíveis irregularidades concernentes ao pagamento de valores a título de “gratificação” a determinados Secretários Municipais, cujos nomes vêm indicados no bojo da denúncia.

O denunciante sustenta, em síntese, que os Srs. Roberto Casado Cavalcanti da Silva - Secretário de Turismo, Eventos e Lazer, Célio Neiva Tavares - Secretário de Administração e Finanças e Saullo Dantas Mariz - Secretário de Planejamento estariam recebendo “gratificações” nos valores de R\$ 2.063,69, R\$ 2.063,69 e R\$ 2.011,55, respectivamente.

Reporta que o pagamento explanado acima configura violação à CF/88 (art. 39, §4º), a entendimentos jurisprudenciais consolidados do Supremo Tribunal Federal - STF e deste TCE/PE, bem como suscita a possibilidade de prática de ato que configure improbidade administrativa.

A denúncia aponta, ainda, em demonstrativo que abarca o período de abril a dezembro de 2025, que o prejuízo total pretensamente causado ao erário seria de R\$ 45.900,00.



Por fim, cumpre registrar que os presentes autos foram distribuídos à 3ª Procuradoria de Contas em 30 de janeiro de 2026 para fins de análise e emissão de opinativo.

É o relatório.

Da análise fático-jurídica

A denúncia narra situação na qual três agentes políticos do Município de São José da Coroa Grande estariam percebendo, de maneira irregular, valores a título de “gratificação”.

A seu turno, o Prefeito Municipal, Sr. José Barbosa de Andrade, prestou esclarecimentos preliminares, após oficiado pela equipe técnica responsável, alegando que os valores apontados correspondem a verba de natureza indenizatória, pagas sob a rubrica “ajuda de custo”, destinada ao custeio de dispêndios nos quais incorrem os Secretários Municipais em decorrência do exercício de seus cargos, vez que, antes de ocupá-los, não residiam no Município de São José da Coroa Grande, tendo passado a residir “após a nomeação para as respectivas pastas”. Entende o denunciado que o pagamento da “ajuda de custo” não implica majoração indireta do subsídio, “porque exaurido com a finalidade específica”. Em continuidade, buscou-se esclarecer - mediante o fornecimento de cópias dos contracheques mensais referentes ao mês de dezembro/2025 - que a “ajuda de custo” corresponderia, em verdade, ao valor fixo /único de R\$ 1.700,00, diferentemente dos valores variados denunciados, conforme inicialmente relatado.

Adicionalmente, no que diz respeito ao Sr. Roberto Casado Cavalcanti da Silva, foram fornecidos outros documentos no intuito de correlacionar o pagamento efetuado a título de “ajuda de custo” às despesas suportadas. Afirmou-se que o valor de R\$ 1.700,00 corresponderia, precisamente, à despesa de aluguel de uma segunda residência por parte do Sr. Roberto, tendo fornecido, para tanto, (1) comprovante de residência na cidade de Recife/PE e (2) cópia do contrato particular de locação de um imóvel (apartamento) localizado no bairro do Centro, em São José da Coroa Grande/PE.

Postos os principais elementos fáticos, passo à análise jurídica.

Ab initio, não foi possível comprovar, em sede de cognição sumária, o alegado por parte do denunciante.



A documentação acostada pelo Prefeito Municipal, em seus esclarecimentos, corroborada por consulta feita ao Sistema Tome Conta, evidencia que, **ao menos do ponto de vista formal**, há o pagamento de parcela cuja nomenclatura é **“ajuda de custo”**.

Sabe-se que o entendimento atual e consolidado no Supremo Tribunal Federal - STF a respeito do tema é justamente no sentido da incompatibilidade do pagamento de verbas/parcelas adicionais com o regime de pagamento por subsídio, **salvo verbas de natureza indenizatória**, como é o caso da “ajuda de custo” - desde que verificados, em concreto, os elementos imprescindíveis quanto à legalidade e à legitimidade do pagamento, sobretudo o imprescindível respaldo em ato normativo local.

Verifica-se que o parlamentar denunciante não forneceu ou indicou qual seria a **lei municipal** que respalda o pagamento da verba cuja legalidade se discute - tampouco se desincumbiu desse ônus o gestor denunciado. Tal circunstância, por si só, deixa evidente a necessidade de **aprofundamento investigativo**.

Baseando-se nos documentos fornecidos, entende o Ministério Público de Contas que, embora a defesa alegue amparo na jurisprudência do STF acerca da possibilidade de pagamento de verbas de natureza indenizatória aos ocupantes de cargos remunerados pela sistemática do subsídio, há fundados indícios de que a natureza jurídica da verba, formalmente intitulada “ajuda de custo”, possa estar desvirtuada, sobretudo pela **habitualidade/não-eventualidade** e pelo fato de tratar-se de **valor fixo/invariável**, características que a aproximam do enquadramento como **remuneração indireta**.

Há uma distinção crucial entre “instalação” (**eventual/espórádica**) e “manutenção” (habitual), conforme se extrai da inteligência do próprio precedente trazido pelo gestor municipal (ADI nº 6468/SE). Nela, constou o seguinte trecho ementário:

“É compatível com a Constituição da República norma que prevê o pagamento, **ao início e ao fim de cada sessão legislativa**, de **ajuda de custo** a Deputados Estaduais, visando a ressarcir **custos de instalação** na capital do Estado” (grifos nossos)

No mesmo sentido, cite-se o precedente abaixo do Tribunal de Contas da União - TCU:



“O recebimento de verbas indenizatórias pelos membros dos conselhos de fiscalização profissional, a exemplo de diárias, auxílio de representação e ajuda de custo, **deve ocorrer em caráter eventual ou transitório, de modo a que tais indenizações não configurem pagamento de remuneração**”. (Acórdão nº 3756/2019 - Primeira Câmara - Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues)

A defesa alega expressamente que a verba destina-se ao **contínuo ressarcimento** de despesas decorrentes do exercício do cargo, “uma vez que estes não residiam no Município”, invocando, para tanto, o precedente da ADI nº 6468/SE. Todavia, ignora a tese defensiva o fato de que a ajuda de custo paga “ao início e ao fim de cada sessão legislativa” para ressarcir custos incorridos com a “instalação” noutra localidade revela inequivocamente tratar-se de verba de **natureza eventual**, paga de forma esporádica/pontual, e não de maneira recorrente/mensal.

Os contracheques anexados mostram o pagamento de parcela no valor de **R\$ 1.700,00** sob a rubrica “ajuda de custo”. Ocorre que, tendo ocorrido tal pagamento - ao menos - durante os meses de **abril a dezembro de 2025**, conforme consulta feita pelo Sistema Tome Conta, para **ressarcimento contínuo** de despesas de aluguel (como sugere o contrato de locação anexado), tem-se que a lógica de “ajuda de custo para mudança” (evento único) é subvertida, e a parcela se torna, em verdade, um **“auxílio-moradia”**, funcionando como **complemento salarial contínuo**.

Março/2025		
234	15	ROBERTO CASADO CAVALCANTI DA SILVA
SECRETARIO MUN DE TURISMO, EVENTOS E LAZER 1 322 (Matrícula 10001004752)		
Prefeitura Municipal de São José da Coroa Grande		
Tipo de Vínculo: Cargo Comissionado		
Descrição	Vantagem	Desconto
VENCIMENTO 1	8.300,00	
AJUDA DE CUSTO 1	1.700,00	
Outros Descontos		2.076,43
Totais Brutos	10.000,00	2.076,43
	Total Líquido	7.923,57

Fonte: Tome Conta



Este TCE/PE possui entendimento específico a respeito do tema, o qual pode ser extraído dos Processos de Consulta T.C. nº 1850367-6 (Município de Tabira) e 1922257-9 (Município de Exu):

“Os Secretários municipais NÃO podem acumular subsídio com verba de natureza indenizatória, ressalvado indenizações de diárias para viagem ou ajuda de transporte nos casos de deslocamento a serviço do Órgão, ambas em virtude da função, bem como ajuda de custo em razão de mudança de sede, devendo ser todas previstas em lei, nos termos do artigo 37, caput, § 11 e artigo 39, §4º, da CF, desde que cumpridos os artigos 165 e 169, § 1º, incisos I, II e §3º da Constituição da República, e artigo 20, inciso II, alínea “b” da Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF.” (Processo T.C. nº 1850367-6 - Rel. Cons. Valdecir Pascoal)

“Este TCE-PE firmou entendimento, por meio do Acórdão T.C. nº 0791/18, de que **os Secretários Municipais não podem acumular subsídio com verba de natureza indenizatória, ressalvado indenizações de diárias para viagem ou ajuda de transporte nos casos de deslocamento a serviço do Órgão, ambas em virtude da função, bem como ajuda de custo em razão de mudança de sede, devendo ser todas previstas em lei,** nos termos do artigo 37, caput, § 11 e artigo 39, §4º da CF, desde que cumpridos os artigos 165 e 169, § 1º, incisos I, II e §3º da Constituição da República, e artigo 20, inciso II, alínea “b” da Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF”. (Processo T.C. nº 1922257-9 - Rel. Consª. Teresa Duere) (grifos nossos)

Nada obstante, forçoso reconhecer que este TCE/PE reforça a **imprescindibilidade da previsão legal** para fins de aferição de regularidade do pagamento. A ausência da indicação da lei municipal que instituiu a “ajuda de custo” consubstancia falha insanável, pois impede a verificação quanto à eventual presença de autorização de pagamento **mensal** na norma local - o que, registre-se, poderia causar estranheza para fins de correlação fática ao evento “mudança de sede”.

Historicamente, ademais, este TCE-PE tem vivenciado situações concretas nas quais verificou-se que a “ajuda de custo” paga sem a devida prestação de contas específica ou de forma habitual tende a assumir natureza remuneratória. No mesmo sentido, o



Superior Tribunal de Justiça - STJ possui remansosa jurisprudência no sentido de que, se a verba agrega ao patrimônio e não exige comprovação estrita de gasto esporádico, está-se diante de renda tributável - e não isenta, como seria o caso de uma verba indenizatória.

Ademais, o fato de o valor ser fixo para todos os agentes políticos citados no bojo da denúncia, independentemente do valor exato de seus aluguéis individuais ou de eventual verificação de custos de mudança, deve ser sopesado para fins de análise da real natureza jurídica da parcela, podendo configurar indicativo de consistir numa “gratificação” indevida.

Ante todo o exposto, considerados os elementos trazidos à colação tanto pela denúncia quanto pela defesa preliminar, conclui-se que, **neste momento processual, não se vislumbram os requisitos autorizadores para a concessão da tutela de urgência nos moldes pleiteados**, dada a necessidade imperiosa de dilação probatória para aferir a real natureza jurídica dos dispêndios ora impugnados.

A instrução processual, até o presente estágio, não se mostra completa e suficiente para um juízo de certeza quanto à ilegalidade fulminante do pagamento da multicidadada “ajuda de custo”, uma vez que a ausência de indicação do parâmetro normativo específico - a lei municipal instituidora da verba - constitui **lacuna intransponível** em sede de cognição sumária.

Conforme assentado na jurisprudência desta Corte de Contas, notadamente no Acórdão T.C. nº 0791/18, a percepção de verbas de natureza indenizatória por agentes políticos municipais, embora não seja incompatível, a priori, com o regime de subsídios, exige estrita previsão legal e conformidade com os artigos 37 e 39 da Constituição Federal.

A defesa limitou-se a invocar genericamente a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a exemplo da ADI 6468/SE, sem, contudo, acostar aos autos o ato legislativo local que conferiria lastro à instituição da parcela, falha que, por si só, justifica a necessidade de **aprofundamento investigativo** mediante a **instauração de Auditoria Especial**.

Na perspectiva deste *parquet* especializado, a dinâmica dos pagamentos - sistemáticos e recorrentes - realizados sob a alcunha de “ajuda de custo” parece destoar das características inerentes às parcelas verdadeiramente indenizatórias, as quais devem possuir caráter **eventual ou transitório**, visando a



compensar **despesas extraordinárias**, e não a servir como **mero complemento** da remuneração ordinária.

A documentação financeira apresentada evidencia que o pagamento não ocorre de forma esporádica, como seria típico e esperado de uma “ajuda de custo” para instalação ou mudança de sede, mas, ao contrário, se dá de forma contínua, com frequência mensal, o que viola, em princípio, o entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União no sentido de que o recebimento de verbas dessa natureza deve ocorrer em caráter eventual, sob pena de configurar remuneração indireta e violar o disposto no art. 39, §4º, da CF/88 (Acórdão nº 3756/2019 - Primeira Câmara).

Por outro prisma, conforme já explanado, a fixação de um valor uniforme de R\$ 1.700,00 para, ao menos, três agentes políticos distintos, independentemente da comprovação individualizada das despesas suportadas por cada um, reforça a hipótese do denunciante, no sentido de se tratar de uma gratificação fixa travestida de indenização, violando o regramento próprio do regime de pagamentos por “subsídio” (parcela única) e colidindo com as diretrizes de controle externo que o compatibilizam com a percepção cumulativa de eventual parcela indenizatória.

Ainda, vê-se que a tese defensiva apresentada pelo Prefeito Municipal fragiliza-se substancialmente ao se constatar que, dos três Secretários Municipais beneficiários dos pagamentos impugnados, buscou-se justificar faticamente apenas a situação do Sr. Roberto Casado Cavalcanti da Silva, mediante a juntada de contrato de locação e de comprovantes de residência. Revela-se intrigante o fato de não haver sido apresentado qualquer documento comprobatório de despesas de moradia em relação aos Srs. Célio Neiva Tavares e Saullo Dantas Mariz, reforçando a hipótese segundo a qual, sobretudo para estes agentes, o pagamento possa representar, pura e simplesmente, adicional de remuneração indireta, desvinculado de qualquer fato gerador indenizável.

Repise-se: imperioso esclarecer que a mudança de domicílio pode gerar, de fato, direito a uma indenização, mas esta, dada a natureza de “ajuda de custo”, deve ser pontual (para cobrir despesas de mudança/installação), e não perene (pagamento mensal de um auxílio para pagamento de aluguel), não sendo possível olvidar da necessidade de autorização legal. O pagamento mensal efetuado pela



Administração Municipal não parece se amoldar ao conceito tradicional de “ajuda de custo”, muito mais se assemelhando a uma espécie de “auxílio-moradia” contínuo.

O caso em tela evidencia que a Administração Municipal parece ter ignorado essa distinção basilar. Ao transformar a “ajuda de custo” numa parcela fixa, cujo pagamento observa uma periodicidade mensal, bem como destina-se ao custeio contínuo de despesas referentes a aluguel, o ente público instituiu, na prática, um “auxílio-moradia” permanente, sem, contudo, comprovar a existência de autorização legislativa específica para tal.

A jurisprudência é sólida no sentido de que indenizações por deslocamento ou mudança de sede não podem se converter em pagamento habitual e abranger todo o período de exercício do cargo, sob pena de configurar remuneração indireta vedada pela CF/88. A lógica extraída do Acórdão nº 713/2008 - Plenário (TCU) - a qual veda o pagamento de diárias de forma ininterrupta para servidores lotados noutra localidade - aplica-se analogicamente ao caso: não se pode utilizar de uma verba indenizatória (a exemplo de “diárias” ou “ajuda de custo”) para subsidiar, ad aeternum, despesas ordinárias de residência do agente político, as quais devem ser, como regra, suportadas pelo subsídio mensal (parcela única), nos termos da lei local.

Portanto, entende o Ministério Público pela ausência de arcabouço probatório minimamente suficiente para o deferimento da tutela de urgência pretendida, mostrando-se fundamental o aprofundamento da instrução em sede de procedimento de fiscalização apropriado.

Da análise do preenchimento dos requisitos necessários para concessão da tutela de urgência:

1. *Fumus boni iuris* (“fumaça do bom direito”) refere-se à plausibilidade das alegações, exigindo prova suficiente para convencer o julgador, em juízo de cognição sumária, da probabilidade da existência do direito invocado. No caso em apreço, embora a denúncia aponte para o recebimento irregular de “gratificações”, verifica-se que **a documentação acostada pela defesa preliminar enfraquece, neste momento processual, a tese de manifesta ilegalidade.** O defendente demonstrou que os pagamentos ocorrem sob a rubrica “ajuda de custo”, ainda que sob a ótica estritamente formal, e não como



“gratificação” de qualquer natureza, tendo acostando, inclusive, contrato de locação particular de imóvel no intuito de justificar a natureza indenizatória da verba decorrente de mudança de domicílio. O Supremo Tribunal Federal, na ADI nº 6468/SE e no ARE nº 1524274/SP, pacificou o entendimento de que o regime de subsídio não é incompatível com o recebimento de verbas de natureza indenizatória destinadas a ressarcir custos específicos. No mesmo sentido, este Tribunal de Contas, no Acórdão T.C. nº 0791/18, reconheceu a possibilidade de pagamento de ajuda de custo em razão de mudança de sede aos Secretários Municipais. Dessa forma, havendo controvérsia fática sobre a efetiva natureza da verba (se remuneratória ou indenizatória), a despeito da nomenclatura que lhe é dada, bem como diante da necessidade de confirmar a existência legislação local específica autorizadora, **não se vislumbra a certeza necessária para a suspensão imediata dos pagamentos, restando descaracterizado, por ora, o *fumus boni iuris*.**

2. *Periculum in mora*, ou “perigo na demora”, consubstancia-se no risco de que a não concessão imediata da medida cautelar possa causar dano irreparável ou de difícil reparação ao erário. *In casu*, **não restou demonstrado que a continuidade dos pagamentos até o julgamento do mérito poderia comprometer, irreversivelmente, as finanças municipais.** Os valores impugnados, individualmente considerados, não possuem magnitude suficiente para gerar colapso nas contas públicas ou inviabilizar a gestão fiscal do município a curto prazo. Ademais, inexistente risco de ineficácia da decisão final de mérito, vez que, caso confirmada a irregularidade do pagamento da “ajuda de custo” após a devida instrução processual em sede de cognição exauriente, no bojo de uma Auditoria Especial com escopo específico, os valores percebidos indevidamente são passíveis de ressarcimento integral, mediante a imputação de débito aos responsáveis, caso não reste comprovada a boa-fé no recebimento. A suspensão abrupta do pagamento da verba, por outro lado, considerando-se que possui, ao menos em tese, caráter alimentar ou de ressarcimento de custos de moradia para os gestores, sem oportunizar o exercício das garantias constitucionais de contraditório e ampla defesa, bem como sem qualquer informação a respeito da eventual existência de lei local instituidora, poderia configurar *periculum in mora* reverso, em grave violação à esfera individual de



direitos do agente público. **Portanto, reputo ausente o requisito do perigo da demora.**

Dessa forma, entende este *Parquet* de Contas pela necessidade de atuação do TCE/PE, a fim de se evitar a perpetuação de prejuízos financeiros ao erário municipal em decorrência de pagamentos eventualmente ilegais, bem como em respeito à legalidade e à moralidade administrativas.

Embora a defesa tenha tentado justificar os pagamentos feitos sob a rubrica de “ajuda de custo”, invocando a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a respeito do tema, **o cerne da alegada irregularidade não é a possibilidade abstrata de pagamento de verba indenizatória a agentes políticos, remunerados por subsídio, mas o seu uso desvirtuado como forma de complementar a remuneração mensal**, mediante pagamentos fixos e continuados que simulam o ressarcimento de uma despesa eventual, sendo dever desta Corte impedir que rubricas indenizatórias se tornem instrumentos de burla ao regime constitucional de pagamento que impõe uma parcela única (art. 39, § 4º, da CF/88).

Ante o exposto, **opina** este Órgão Ministerial de Contas pela **não concessão** monocrática da medida cautelar proposta, *inaudita altera pars*, **ante a ausência dos requisitos necessários para o deferimento da tutela de urgência**, notadamente a falta de plausibilidade jurídica da tese sustentada e o fato de não haver risco iminente de dano irreparável - ou de difícil reparação - à Administração Pública.

Por fim, opina-se pela **formalização de Auditoria Especial** para aprofundamento fiscalizatório por parte do Corpo Técnico deste Tribunal, nos termos consignados ao longo deste opinativo, notadamente no intuito de identificar a existência - ou não - de parâmetro normativo local para a execução continuada da despesa, bem como para aferir a real natureza jurídica do pagamento instituído em caráter permanente.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Recife, 04 de fevereiro de 2026.

Eliana Maria Lapenda de Moraes Guerra

Procuradora-Geral Adjunta do Ministério Público de
Contas



É o que importa relatar no essencial.

Passo a decidir pelo que segue:

É cediço que a concessão de medidas cautelares no âmbito do controle externo exige a coexistência de dois pressupostos inafastáveis: o *fumus boni iuris*, consubstanciado na plausibilidade jurídica das alegações e na probabilidade de êxito no mérito, e o *periculum in mora*, caracterizado pelo perigo de ineficácia da decisão final caso a medida não seja deferida de imediato. A eles se soma, em uma análise de ponderação de interesses, o *periculum in mora reverso*, ou seja, os prejuízos que a cautelar poderia gerar à Administração Pública.

Compulsando os autos, verifico que o Ministério Público de Contas de Pernambuco (MPCO), por meio de Parecer MPCO, manifestou-se pela não concessão da medida cautelar, ante a ausência dos requisitos de urgência e a necessidade de aprofundamento instrutório.

No mérito deste incidente cautelar, acolho integralmente o posicionamento firmado pelo Órgão Ministerial, tomando os seus fundamentos como razões de decidir desta decisão monocrática.

Em reforço ao posicionamento ministerial, sublinho os pontos cardeais que impedem, neste momento, a concessão da tutela de urgência:

1. Nem a denúncia, nem a defesa preliminar apresentaram a lei municipal instituidora da parcela "ajuda de custo". A inexistência deste parâmetro impede um juízo de certeza sobre a legalidade estrita do pagamento em sede de cognição sumária.
2. A documentação financeira indica que os pagamentos ocorrem de forma contínua e mensal. Tal habitualidade colide com o conceito de "ajuda de custo", que deve possuir caráter eventual ou transitório para ressarcir despesas extraordinárias (como instalação ou mudança de sede), sob pena de configurar remuneração indireta.
3. O pagamento fixo de R\$ 1.700,00 a todos os agentes citados, independentemente da comprovação individual de custos reais de locação (apenas um contrato foi juntado), reforça a necessidade de auditoria para



aferir se a verba não está sendo utilizada como mera gratificação travestida de indenização.

4. Não restou demonstrado risco de dano irreparável ao erário ou de ineficácia da decisão final. Eventuais pagamentos julgados ilegais ao final da instrução são plenamente passíveis de ressarcimento integral mediante imputação de débito. Por outro lado, a suspensão abrupta sem o contraditório exauriente poderia configurar *periculum in mora reverso*.

Ante o exposto,

CONSIDERANDO que incumbe aos Tribunais de Contas, no exercício do controle externo da Administração Pública, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nos termos dos artigos 70 e 71 da Constituição Federal de 1988;

CONSIDERANDO o disposto na Resolução TC nº 155/2021, que disciplina o Instituto da Medida Cautelar no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco;

CONSIDERANDO os termos da Representação formulada pelo Sr. Edilson Lins de Medeiros, Vereador do Município de São José da Coroa Grande, em face de irregularidades no pagamento de "gratificações" aos Secretários de Turismo, Administração e Planejamento;

CONSIDERANDO a defesa apresentada pelo Prefeito do Município de São José da Coroa Grande;

CONSIDERANDO os termos do Parecer do Ministério Público de Contas (MPCO), opinando pela não concessão da cautelar;

CONSIDERANDO que a "ajuda de custo", por definição jurídica, possui natureza eventual e transitória, visando compensar despesas de instalação ou mudança, desvirtuando-se para natureza remuneratória quando paga de forma habitual, mensal e ininterrupta;

CONSIDERANDO que a fixação de um valor uniforme para agentes distintos, sem a demonstração individualizada e analítica dos custos efetivamente suportados por cada beneficiário, reforça o indício de utilização da verba como gratificação indireta;



CONSIDERANDO que a ausência de indicação do parâmetro normativo municipal instituidor da parcela constitui lacuna instrutória que impede a verificação da legalidade estrita em sede de cognição sumária;

CONSIDERANDO, todavia, que os valores impugnados não possuem magnitude suficiente para comprometer a gestão fiscal do município ou causar dano irreparável a curto prazo, restando ausente o *periculum in mora* necessário para a tutela de urgência;

CONSIDERANDO a reversibilidade da medida, uma vez que eventuais pagamentos julgados ilegais em sede de cognição exauriente são passíveis de ressarcimento integral mediante imputação de débito aos responsáveis;

CONSIDERANDO que a suspensão abrupta de verba com potencial caráter alimentar, sem o prévio exercício do contraditório e da ampla defesa, poderia configurar *periculum in mora reverso*;

CONSIDERANDO, por fim, que não se encontram presentes, em sede de cognição sumária, os requisitos para a concessão da medida cautelar, nos termos do artigo 2º da Resolução TC nº 155/2021;

NEGO, *ad referendum* da Segunda Câmara deste Tribunal de Contas, a medida cautelar pleiteada.

Outrossim,

DETERMINO à **Diretoria de Controle Externo (DEX)** a formalização de **Auditoria Especial** para aprofundamento fiscalizatório, nos termos consignados no Parecer do MPCO, notadamente no intuito de identificar a existência - ou não - de parâmetro normativo local para a execução continuada da despesa, bem como para aferir a real natureza jurídica do pagamento instituído em caráter permanente.

Determino, ainda, como medida meramente acessória, que seja dado ciência da presente Decisão à Prefeitura Municipal de São José da Coroa Grande, bem como aos demais membros da 2ª Câmara, ao Ministério Público de Contas (MPCO) e à Diretoria de Controle Externo (DEX), nos termos do Art. 13, §3º da Resolução TC nº 155/2021.

Recife, data da assinatura eletrônica.

[Assinado digitalmente]

Conselheiro Eduardo Lyra Porto

Relator



Após a publicação da Decisão Interlocutória no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (09/02/2026), **não houve manifestação dos interessados** sobre a Medida Cautelar.

É o Relatório.

VOTO DO RELATOR

Por força do disposto no art. 18, § 2º, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE-PE), considerando o art. 2º, § 2º, da Resolução T.C. nº 155 /2021, a presente Medida Cautelar tem que ser submetida à apreciação da Câmara competente.

As justificativas que embasam a decisão monocrática proferida não foram contestadas pelos interessados, e não há novos fatos a serem considerados, o que nos conduz ao referendo da decisão interlocutória nos termos em que foi proferida.

VOTO pelo que segue:

REPRESENTAÇÃO. MEDIDA CAUTELAR. DIREITO ADMINISTRATIVO. PAGAMENTO DE AJUDA DE CUSTO A SECRETÁRIOS MUNICIPAIS. SUPOSTA VIOLAÇÃO AO REGIME DE SUBSÍDIO. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS. DENEGAÇÃO.

1. I. CASO EM EXAME: Trata-se de apreciação colegiada de decisão que negou pedido de medida cautelar para suspender o pagamento de verba intitulada "ajuda de custo" a Secretários Municipais de São José da Coroa Grande. A denúncia, apresentada por Vereador, aponta que os pagamentos seriam irregulares por, em tese, caracterizarem burla ao regime de subsídio em parcela única (art. 39, § 4º, CF/88), gerando risco de dano ao erário.

2. II. RAZÕES DE DECIDIR: 1) Probabilidade do direito: Em análise



preliminar, a plausibilidade do direito não se mostra evidente. Embora o pagamento fixo e mensal da verba apresente indícios de desvirtuamento de sua natureza indenizatória, a defesa alega tratar-se de "ajuda de custo". A jurisprudência (STF, ADI 6468/SE; TCE-PE, Acórdão T.C. nº 0791/18) admite, em tese, a cumulação de subsídio com verbas indenizatórias. A ausência da lei municipal que instituiu o benefício nos autos impede, neste juízo sumário, a verificação da sua legalidade estrita. 2) Perigo da Demora: Não se vislumbra, em juízo de probabilidade, um risco de dano irreparável ou de difícil reparação ao erário que justifique a suspensão imediata dos pagamentos. Caso a irregularidade seja confirmada na decisão de mérito, os valores pagos são passíveis de ressarcimento integral mediante imputação de débito, o que garante a eficácia da decisão final. 3) Juízo de Proporcionalidade: A suspensão abrupta dos pagamentos poderia configurar perigo de dano reverso, considerando que a verba possui, em tese, caráter alimentar ou de custeio de despesas de moradia para os agentes. Assim, a manutenção dos pagamentos até a conclusão da instrução processual, a ser realizada em sede de Auditoria Especial, revela-se a medida mais prudente no momento. A análise completa da matéria ocorrerá quando do julgamento de mérito.

3. III. DISPOSITIVO E TESE PRELIMINAR: 1) Homologar a decisão que não concedeu a medida cautelar pleiteada. 2) Tese preliminar: a. Em análise preliminar, a ausência da lei municipal que fundamenta o pagamento de "ajuda de custo" constitui lacuna que impede a verificação da plausibilidade do direito, tornando necessária a dilação



probatória para um juízo definitivo. b. A concessão de medida cautelar, em juízo de probabilidade, pressupõe a existência de perigo de dano irreparável, requisito que, em tese, não se configura quando os valores questionados são passíveis de futuro ressarcimento ao erário.

CONSIDERANDO o disposto na Resolução TC nº 155/2021, que disciplina o Instituto da Medida Cautelar no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco;

CONSIDERANDO a Representação com pedido de Medida Cautelar protocolada pelo Sr. Edilson Lins de Medeiros contra o pagamento de supostas gratificações a Secretários Municipais de São José da Coroa Grande, sob o argumento de violação ao regime de subsídio em parcela única (art. 39, § 4º, da CF/88);

CONSIDERANDO o Parecer do Ministério Público de Contas (MPCO);

CONSIDERANDO o teor da Decisão Monocrática proferida em 06/02/2026, que negou o pedido de cautelar com base na ausência dos requisitos de urgência;

CONSIDERANDO que a natureza da verba é duvidosa por sua regularidade mensal, mas o entendimento dos tribunais sobre indenizações torna temerário declarar sua ilegalidade imediata sem uma auditoria profunda;

CONSIDERANDO a ausência de prova da lei municipal instituidora da verba e de comprovação individualizada de despesas por parte de todos os beneficiários, lacunas que demandam dilação probatória incompatível com o rito cautelar;

CONSIDERANDO a inexistência do *periculum in mora*, ante a reversibilidade da medida e a possibilidade de ressarcimento integral ao erário em caso de futura condenação no mérito, não havendo risco imediato de colapso nas contas públicas;

CONSIDERANDO que a suspensão abrupta de verba com potencial natureza alimentar, sem o prévio contraditório exauriente, poderia configurar *periculum in mora reversa*;

CONSIDERANDO, por fim, que após a publicação da decisão monocrática não houve manifestação dos interessados, nem sobrevieram fatos novos aptos a infirmar os fundamentos então adotados,



HOMOLOGAR a decisão monocrática que não concedeu a Medida Cautelar pleiteada.

Encaminhar, por fim, para adoção das seguintes providências internas:

À Diretoria de Controle Externo:

1. Formalização de Auditoria Especial para o aprofundamento das investigações.

É como voto.

OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

NÃO HOUVE OCORRÊNCIAS.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL , Presidente da Sessão :
Acompanha o(a) Relator(a)

CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO , relator do processo

Procuradora do Ministério Público de Contas: GERMANA LAUREANO

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.